

III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

KONFERENCJA „KONTROLA DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SFERZE GOSPODARKI”

Poznań, 29-30 września 2016 r.

W dniach 29-30 września 2016 r. w Sali Senatu UAM odbyła się Konferencja Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego na temat „Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki”. Wymiana naukowa pomiędzy obiema jednostkami zapoczątkowana przez prof. dr hab. Teresę Rabską oraz śp. prof. dr hab. Adama Chelmońskiego ma już wieloletnią tradycję¹. Tegoroczna konferencja miała szczególny wymiar. Podczas jej trwania obchodzono zaszczytne Jubileusze 90. urodzin prof. Teresy Rabskiej i 45-lecia pracy zawodowej Kierownik Katedry prof. Bożeny Popowskiej. Po oficjalnym otwarciu konferencji odczytano listy gratulacyjne. Wśród składających życzenia obu Paniom Profesor byli: Prorektor UAM – prof. dr hab. Marek Nawrocki, Wicemarszałek Województwa Wielkopolskiego – Wojciech Janowski, Starosta Poznański – Jan Grabkowski, Zastępca Prezydenta Miasta Poznania – Jędrzej Solarski, Starosta Złotowski – Ryszard Goławski, Dyrektor Delegatury UOKiK w Poznaniu – Jarosław Krüger, Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UAM – prof. UAM dr hab. Tomasz

¹ K. Kiczka, *Sprawozdanie ze spotkania naukowego pracowników i doktorantów Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Wrocław 10-11 maja 2005*, *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego, Acta Univesitatis Wratislaviensis* No 2819, *Przegląd Prawa i Administracji* LXIX, Wrocław 2005, s. 261-268; idem, *Konferencja naukowa pracowników i doktorantów Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, Wrocław 4-5 czerwca 2007 r.*, *Acta Univesitatis Wratislaviensis* No 3017, *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 2007, t. 76, s. 313-319; idem, *Sprawozdanie z Konferencji naukowej pracowników Publicznego Prawa Gospodarczego UAM w Poznaniu oraz Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 9-10 czerwca 2008 r.*, *Acta Univesitatis Wratislaviensis* No 3109, *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 2009, t. 79, s. 271-273, *Acta Univesitatis Wratislaviensis* No 3127, *Przegląd Prawa i Administracji*, Wrocław 2009, t. 80, s. 205-207; K. Kokocińska, *V Konferencja Naukowa Pracowników Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego UAM w Poznaniu oraz Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 9-10 czerwca 2008 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 70, 2008, z. 3, s. 245-246; J. Gola, K. Więckowski, *New research problem in the theory of public economic law – summary report from the conference (Wrocław, 14-15 June 2010)*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2010, s. 95-98; M. Choledecki, *Konferencja Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 24-25 maja 2012 r.*, *Swoistość procedur Publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 74, 2012, z. 4, s. 306-307; A. Trela, *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej Pracowników Zakładów Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 22-23 maja 2014 r.*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 207-211.

Nieborak, Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – prof. dr hab. Karol Kiczka, a także liczni przedstawiciele nauki, m.in. prof. dr hab. Irena Lipowicz oraz prof. dr hab. Leon Kieres – sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Podczas wystąpień padło wiele słów doceniających wiedzę i uznających autorytet naukowy obu Pań Profesor. Nie zabrakło także wspomnień i gratulacji od współpracowników, tych dawnych i obecnych.

Po uroczystym otwarciu obrad prof. Bożena Popowska podziękowała za serdeczne życzenia i zorganizowanie całego wydarzenia. Profesor podkreśliła także znaczenie przyjacielskich stosunków łączących Katedrę Publicznego Prawa Gospodarczego UAM oraz Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego UW. Należy też dodać, że problematyka konferencji była kontynuacją wcześniejszych badań prowadzonych w ramach współpracy między dwoma ośrodkami naukowymi². Opracowania dotyczące kontroli pojawiały się także w dorobkach naukowych prof. T. Rabskiej³ oraz prof. B. Popowskiej⁴.

Przewodniczącą panelu I – prof. B. Popowska, otwierając obrady, zapowiedziała, że referaty w tej części obejmować będą zagadnienia dotyczące kontroli sprawowanej przez administrację publiczną w różnych obszarach publicznego prawa gospodarczego. Natomiast referaty w ramach panelu II koncentrować się będą na aspekcie kontroli wobec działań administracji, zwłaszcza kontroli sądowej. Badania w obu płaszczyznach mogą poszerzyć wiedzę teoretyczną i wpłynąć na praktykę działania administracji, wskazując na konieczność przestrzegania konstytucyjnych wartości we wszystkich aspektach sprawowania władzy publicznej.

Prof. UW dr hab. Tadeusz Kocowski przedstawił pierwszy referat: *Kontrola w sprawach z zakresu policji gospodarczej*. Określił cele podstawowych funkcji państwa gospodarcze, tj. policji gospodarczej oraz kontroli. Podkreślił, że policja gospodarcza wprawdzie stoi w potencjalnej sprzeczności z wolnością działalności gospodarczej, ale jednak jej zadaniem jest zapewnienie ochrony podstawowych dóbr, takich jak zdrowie i życie. Policja gospodarcza powinna także zabezpieczać wolność gospodarczą. W ocenie prof. T. Kocowskiego samokontrola przedsiębiorców i niewidzialna ręka rynku są niewystarczające, dlatego konieczne jest prawne uregulowanie zasad kontroli.

Referat dr. Michała Strzelbickiego (UAM) dotyczył *Kontroli kontroli przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. Celem Autora było przedstawienie kontroli uregulowanej przepisami ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w szczególnym aspekcie, tj. kontroli działań administracji polegających na kontroli działalności gospodarczej. Prelegent wskazał, że kontrola, o jakiej mowa w ustawie, jest jedną z głównych płaszczyzn styczności przedsiębiorcy z organami administracji. Postępowanie kontrolne samo w sobie nie stanowi postępowania administracyjnego, składa się tylko z czynności faktycznych, co ma swoje konsekwencje w zakresie kontroli działań administracji. Chodzi zwłaszcza o unormowanie instytucji sprzeciwu składanego wobec czynności kontrolnych. Prelegent krytycznie odniósł się do niepodlegania kontroli sądownoadministracyjnej działań administracji publicznej w zakresie rozpatrywania sprzeciwu.

Mgr Witold Małecki (UWr) wygłosił referat *Kompetencje kontrolne i nadzorcze starosty wobec spółek wodnych*. Wskazał, że spółki prawa wodnego to spółki prawa administracyjnego i różnią się od innych spółek prawa handlowego bądź cywilnego. Mają one szczególne, cechy m.in.: wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, nie działają dla zysku, a pozycję nadrzędną nad spółką wodną mają organy administracji publicznej. Nadzór nad spółkami, w ramach którego można wyodrębnić piętnaście instrumentów o charakterze prewencyjnym i represyjnym, wykonuje starosta.

Kolejny referat w panelu I wygłosiła dr hab. Katarzyna Kokocińska (UAM). W referacie *Zasady kontroli realizacji kontraktu terytorialnego w zakresie celów rozwojowych i przedsięwzięć priorytetowych* stwierdziła, że zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego i zasada partnerstwa – zakładają komplementarność działań podmiotów władzy publicznej. Celem tych działań, poprzez

² W szczególności: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013.

³ W szczególności: T. Rabska, *Sądowa kontrola samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 46 i n.

⁴ W szczególności B. Popowska, *Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010, s. 209-242.

skuteczność programów i projektów, jest uzyskanie określonego poziomu rozwoju. Takie podejście ma zapewnić realizowanie założeń unijnej polityki spójności. Zintegrowane prowadzenie polityk publicznych to formuła mówiąca o zintegrowaniu polityk unijnej i państwowej, rozpatrywanych pod względem programowym. Dla osiągnięcia powyższych celów od 2014 r. wprowadzono nowe instrumenty, takie jak: polityka miejska, ZIT, czyli Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – stowarzyszenia, związki gmin dla wspólnych celów, kontrakty terytorialne, czyli umowy wskazujące na cele i przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa. Konkludując, autorka referatu wskazała, że w obrębie prowadzonych przez nią badań wyróżnia się dwa systemy kontroli – kontrolę celów rozwojowych i przedsięwzięć priorytetowych oraz kontrolę pozaumowną realizowaną poprzez reguły wynikające z ustawy wdrożeniowej (ustawa wykonawcza dla rozporządzeń unijnych).

Ostatni referat: *Kontrola zarządcza w zamówieniach publicznych – wybrane zagadnienia* wygłosili dr Jan Gola (UWr) i dr Krzysztof Horubski (UWr). Wskazali oni, że model kontroli wewnętrznej powstał w Stanach Zjednoczonych. Kryteriami rozliczania osób kierujących jednostkami administracji publicznej były m.in. oszczędność i terminowość w realizacji celów. Kontrola zarządcza w Polsce została wdrożona ustawą o kontroli finansów publicznych. Ma znaczenie szersze niż „zwykła” kontrola. Obejmuje bowiem wszelkie funkcje zarządzania. Kontrola zarządcza poddana jest regulacji prawnej w ustawie o finansach publicznych i w pewnych rozwiązaniach w takich ustawach, jak Prawo zamówień publicznych czy ustawa o rachunkowości

Panel II dotyczący kontroli sądowej działań administracji publicznej w sferze gospodarki, moderował prof. L. Kieres. Jako pierwszy referat *Sądowa kontrola na rynku pocztowym* wygłosił dr Mateusz Chołodecki (UAM). Omówił historię rozwoju rynku pocztowego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem jego demonopolizacji oraz pozycji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako regulatora w zakresie kontroli tego rynku. W dalszej części poddał ocenie zakres kontroli sądowej w „sprawach pocztowych”. Wskazał, że prawo do sądu realizowane jest dwutorowo – przez sądy administracyjne i sąd powszechny. Sąd administracyjny orzeka w zakresie kar pieniężnych, nakładanych w drodze decyzji, natomiast sąd powszechny merytorycznie rozstrzyga sprawę w kontradiktoryjnym procesie pomiędzy organem administracyjnym a adresatem decyzji administracyjnej.

Referat dr. Piotra Lissonia (UAM) dotyczył *Sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk ograniczających konkurencję stanowiących naruszenie art. 101 i art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Prelegent podkreślił rosnące zainteresowanie doktryny publicznego prawa gospodarczego zagadnieniami sądowej kontroli działań administracji podejmowanych w sferze gospodarczej. W tym obszarze kontrola decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (sprawowana przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) wyróżnia się zarówno szczególnym trybem, regulowanym przepisami postępowania cywilnego, jak i szczególnym przedmiotem, obejmującym nie tylko sprawy naruszeń krajowych reguł konkurencji, ale także reguł konkurencji Unii Europejskiej. Dr P. Lissoń dokonał analizy art. 101 i 102 TFUE i omówił właściwość organów administracyjnych i sądowych w zakresie stosowania tych przepisów.

Ostatni referat – *Sądowa kontrola uchwały rady gminy w sprawie zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków* – przedstawił mgr Łukasz Ciszewski (UAM). Autor w sposób bardzo szczegółowy omówił procedurę zatwierdzania taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz kwestie związane z obowiązywaniem taryf. Główny nacisk referujący położył na omówienie kontroli uchwały rady gminy przez sąd administracyjny. W tym zakresie zgłosił postulat, aby tego rodzaju sprawy poddane zostały kontroli sądów powszechnych.

Dyskusja nad zagadnieniami poruszonymi w referatach ogłoszonych podczas obrad panelu II została przeniesiona na dzień następny. Moderatorem dyskusji była prof. Irena Lipowicz. W pierwszej kolejności prof. Roman Sowiński odniósł się do tematu konferencji, podkreślając jego aktualność i adekwatność do roli, jaką państwo zajmuje w gospodarce rynkowej. Prof. Teresa Rabska zwróciła uwagę na konieczność skoncentrowania się na podstawowych pojęciach, tak aby tworzyły system prawa i jego funkcjonalną całość. Ta wypowiedź stała się przyczynkiem do głębszej dyskusji, nawiązującej do wypowiedzi referentów, ale i podnoszącej nowe problemy prawne, wskazującej na potrzebę i kierunki rozwoju publicznego prawa gospodarczego. Podniesiono m.in. kwestie: czy sądy nie wkraczają w sferę działania administracji, wyręczając ją w wypełnianiu podstawowej funkcji, jaką jest rozstrzyganie spraw indywidualnych? jaką rolę mają sprawować orga-

ny regulacyjne w gospodarce? jakie podstawy legły u źródeł reformy administracji samorządowej? jakie są i jakie powinny być powinności administracji w gospodarce? jak zmienia się struktura administracji gospodarczej i czy poszerza się aktywność innych podmiotów pozostających poza strukturami administracji oraz jaką rolę odgrywa umowa w działaniach administracji? Stawiane pytania i długa dyskusja nie rozwiąły wszystkich wątpliwości ani nie wyczerpały tematów. Złożoność problemów potwierdza potrzebę poddawania ich pod dyskusję oraz ich rozwiązywania zgodnie z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym.

Wygłoszone referaty, wzorem ubiegłych, lat zostaną opublikowane. Przygotowanie tekstów do publikacji będzie okazją do uwzględnienia uwag z dyskusji.

Tegoroczna konferencja była nie tylko okazją do wymiany myśli z dziedziny publicznego prawa gospodarczego i wskazania obszarów nowych lub pogłębionych badań. Konferencja potwierdziła też, że spotkanie naukowe mają ogromną rolę w pogłębianiu współpracy naukowej i przyjacielskiej, a Jubileusze Szanownych Pań Profesor nadały konferencji szczególnego znaczenia – pokazują, że dyskurs naukowy ma charakter ponadczasowy, może łączyć pokolenia oraz budować wartości uniwersalne.

Szczególne podziękowania złożyć należy współorganizatorom – Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu, Urzędowi Marszałkowskiemu w Poznaniu, Powiatowi Poznańskiemu, Miastu Poznań oraz sponsorom – Kancelarii Radców Prawnych WKB, Kancelarii Radców Prawnych GJW Gramza, Jenerowicz, Wspólnicy, EVENTUM Kancelarii Prawnej M. Sadowski, M. Strzelbicki oraz Kancelarii Radców Prawnych Jerzmanowski.

Anna Trela